

Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale

Stelio Mangiameli

1. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 220 del 2013, ha dichiarato illegittime costituzionalmente le disposizioni del decreto “Salva Italia” e quelle del decreto sulla “*Spending Review*”, che riguardano le Province. La decisione in discorso le ha censurate perché “*la trasformazione per decreto-legge dell’intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell’intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un ‘caso straordinario di necessità e d’urgenza’*” (punto 12.1. Considerato in diritto).

Pur tuttavia, la sentenza della Corte, nella conclusione del punto 12.1. afferma: “Le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull’ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – *indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale* – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”.

A partire da questo *obiter dictum* sono ricominciati una serie di atti del Governo rivolta a definitivamente cancellare le Province dall’ordinamento costituzionale. Con una coerenza che sfugge alla comprensione di osservatori abituati a considerare seriamente la Costituzione e le fonti del diritto, il nuovo Governo Letta ha ritenuto una priorità indiscutibile, per rimediare alla depressione economica in cui è ormai da tempo il Paese, la soppressione delle Province, adottando un decreto legge, il 14 agosto 2013 (n. 93), con il quale vengono consolidati i commissariamenti delle Province italiane e si prevede di continuare a commissariare le ulteriori Province i cui organi elettivi nel frattempo dovessero scadere per fine mandato o per scioglimento anticipato.

Subito dopo, in data 20 agosto 2013 il Governo presenta un disegno di legge (AC/1542 – XVII Legislatura), contenente *Disposizioni sulle Città metropolitane*,

sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, e un disegno di legge costituzionale (AC/1543 – XVII Legislatura) sull'Abolizione delle province.

Il percorso del ddlc n. 1543, peraltro esulerebbe dal percorso che la nuova legislatura parlamentare intenderebbe effettuare per realizzare, per la terza volta, a partire dall'XI Legislatura, la riforma della Costituzione.

2. A prescindere dal caos normativo di questi tre atti (adesso si parla di inserire il ddl n. 1542 nella legge di stabilità [*sic!*]), ci si deve rammaricare proprio per la scarsa attenzione che il giudice costituzionale ha prestato alle sue parole per le quali con legge costituzionale si potrebbe *sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si potrebbe togliere allo stesso la garanzia costituzionale.*

In questo modo il giudice costituzionale mette in discussione, non solo la disciplina del Titolo V, ma anche la stessa validità del principio autonomistico dell'art. 5 e del principio democratico dell'art. 1 Cost.

La stessa Corte costituzionale, infatti, aveva affermato in precedenza che esiste una “comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare” (sentenze n. 106 del 2002 e n. 274 del 2003) degli enti territoriali, comprese le Province e, se si accoglie questa prospettiva, ne derivano alcune conseguenze di sistema delle quali non si può non tenere conto.

In primo luogo, si può osservare che il modello di autonomia accolto dalla Costituzione, sin dal 1947, non è una semplice formula organizzativa di enti territoriali, ma integra una garanzia democratica di cui sono destinatari i cittadini, che vantano un diritto alla vita democratica e alla partecipazione in questi enti (diritto ormai riconosciuto anche ai cittadini europei, oltre che ai nazionali).

In secondo luogo, negli enti definiti territoriali (secondo la precedente formulazione dell'art. 114 Cost.), o costitutivi della Repubblica (secondo la nuova formulazione dell'art. 114 Cost.), in forza del principio democratico, l'esercizio del diritto alla partecipazione democratica culmina nella formazione di una rappresentanza politica, come del resto si evince anche dalla Carta europea delle autonomie che, in forza dell'art. 117, comma 1, Cost., vincola il legislatore italiano. L'Italia, infatti, ha ratificato senza alcuna riserva la Carta, dichiarando di accoglierla integralmente (*sic!*). In base al Trattato in questione (art. 3), “per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici”; e, sempre secondo il Trattato, “*tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di*

organi esecutivi responsabili nei loro confronti”; inoltre, la rappresentanza democratica che l’ente locale deve avere, “non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge”.

Infine, dal principio di autonomia, in collegamento con quello democratico, che connotano la “Repubblica” (in rapporto all’art. 1 con l’art. 139 Cost.), si evince anche una garanzia di *irrevocabilità* delle forme in cui l’autonomia medesima è stata formulata nel testo costituzionale, che possono essere “promosse”, ma non menomate. Ciò vuol dire che Comuni, Province e Regioni non sono sopprimibili neppure con legge costituzionale e che a detti enti non è possibile togliere la garanzia costituzionale, come invece ritiene – purtroppo – il giudice costituzionale.

Non è necessario accedere a una lettura storico-normativa o originalista della Costituzione – metodo del quale si dovrebbe sempre tenere conto – per giungere alla conclusione dell’esistenza di una garanzia di esistenza degli enti territoriali, inseriti nel sistema autonomista della Carta, opponibile anche al legislatore di cui all’art. 138 Cost.. Infatti, appare sufficiente seguire la piana lettura dell’art. 5 Cost., che, nel fare riferimento alle autonomie locali, con il verbo “riconosce”, intende in primo luogo salvaguardare l’esistenza dei livelli di governo territoriali preesistenti (Comuni e Province) cui si aggiungono le Regioni. Oltre al linguaggio costituzionale dell’art. 5 Cost. depone in questa direzione anche la IX Disp. trans. e fin., che prevede il principio di adeguamento delle leggi della Repubblica “alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni” e dell’adeguamento non fa di certo parte la soppressione delle autonomie.

La ragione di fondo insita nelle espressioni adoperate nella Costituzione è che il principio di autonomia si fonda su quello che Carlo Esposito aveva ben espresso, e cioè che “l’autonomia locale, sotto il profilo organizzativo non esiste per il fatto che gli enti locali siano elevati a persone giuridiche, ma solo quando in queste persone giuridiche sia organizzata in maniera autonoma e libera la vita locale, e vi sia autogoverno dei governati e la volontà e l’azione di questi enti sia rispondente ai principi e alle direttive prevalenti tra gli uomini che vivono sul territorio”; e così annota questo passaggio: “questo è il lato delle autonomie ‘locali’ esattamente posto in luce da coloro che, come si suole dire, hanno avuto di queste autonomie un concetto piuttosto politico, che formale-giuridico. Sotto il profilo meramente esegetico, la nostra Costituzione, proclamando ‘le autonomie locali’ e non la sola ‘autonomia degli enti locali’, mostra di accogliere e di considerare fondamentale anche questo lato o questo momento politico, organizzativo o interiore delle autonomie”.

3. Peraltro, se si accedesse all'interpretazione da ultimo espressa dalla Corte, il principio autonomista perderebbe tutta la sua valenza garantista, e rimarrebbe un principio in balia del legislatore ordinario, la qualcosa non sembra essere stata comunque l'intenzione del Costituente.

Anzi, il Costituente (anche quello di revisione del 2001) ha voluto che le competenze riconosciute al legislatore ordinario in materia di autonomie locali fossero limitate e collegate alla concretizzazione del principio di autonomia, piuttosto che rivolte ad esprimere un potere dello Stato su questi enti.

In particolare, poi, l'art. 117, comma 2, lettera p, della Costituzione, che riconosce una potestà alla legge statale di disciplina della legislazione elettorale e degli organi di governo, oltre che delle funzioni fondamentali, di Comuni, Province e Città metropolitane, consente una discrezionalità di scelte al legislatore statale, sia per gli organi di governo e sia per il modo in cui questi possono essere ricoperti attraverso le elezioni, ma entro il quadro del principio democratico e di quello popolare, e non per sconvolgere l'assetto democratico e popolare degli enti locali, come accadrebbe se si ammettesse la possibilità di una elezione di secondo grado degli organi della Provincia.

Nei confronti di questo tipo di elezione, in nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 1968, che riguardava l'elezione di secondo grado delle province siciliane, Leopoldo Elia (in *Giur. Cost.* 1968, 1531) giungeva alla medesima conclusione, motivando sulla base dell'art. 48 Cost.. Infatti, ritenendo che "l'art. 48 commi 1 e 2 debba obbligatoriamente applicarsi (...) anche alle elezioni degli organi rappresentativi delle province e dei comuni, di cui parla l'art. 128 Cost. è da dubitare fortemente che le elezioni di secondo grado (...) possano considerarsi costituzionalmente legittime".

Non vale l'obiezione che il Senato, pensato come camera di rappresentanza delle Regioni, non sarebbe allora possibile, in quanto la sua costruzione istituzionale dovrebbe prevedere una legittimazione di secondo grado. Infatti, nella dimensione Nazionale non si esclude una rappresentanza diretta del corpo elettorale (v. Camera dei deputati), ma la si integra con quella dei territori e, meglio ancora, degli enti territoriali (ovviamente esistono molte e diverse forme di Camere territoriali che il legislatore costituzionale può concretizzare).

A ciò si deve aggiungere, infine, che dalla Costituzione si evincerebbe che Comuni e Province non sono nella disponibilità del legislatore statale (o regionale), dal momento che sono una espressione esclusiva delle comunità di riferimento, le quali

sono sottratte – quanto alla decisione fondamentale della loro identità – alla discrezionalità del legislatore statale (o regionale). Le comunità di riferimento sono le uniche che possono disporre realmente della loro esistenza, dimensione e, persino, della loro collocazione regionale, in base ai procedimenti degli articoli 132 e 133 della Costituzione.

Ripensare il territorio, perciò, non può essere un atto politico autoritario del Governo centrale o del legislatore statale.